

2. LA LEGISLAZIONE NAZIONALE

*a cura dell'Osservatorio sulla legislazione
della Camera dei deputati*



2.1 I primi sette mesi della XIX Legislatura

I numeri delle leggi nella XIX Legislatura

Nella XIX Legislatura sono state fin qui approvate (periodo 13 ottobre 2022 - 13 maggio 2023) **29** leggi ordinarie (**19** leggi di conversione di decreti-legge e **10** altre leggi ordinarie, 4 di iniziativa governativa, tra le quali la legge di bilancio 2023, e 6 di iniziativa parlamentare); sono stati emanati **27** decreti-legge (1 deliberato dal governo Draghi, 26 dal governo Meloni) e **21** decreti legislativi.

Per l'approvazione di **10** delle 29 leggi ordinarie il Governo ha fatto ricorso, in almeno un ramo del Parlamento, alla posizione della questione di fiducia (in 3 di questi 10 casi la fiducia è stata posta in tutti i passaggi parlamentari).

Grafico 1 - XIX primi sette mesi - Iniziativa delle leggi approvate

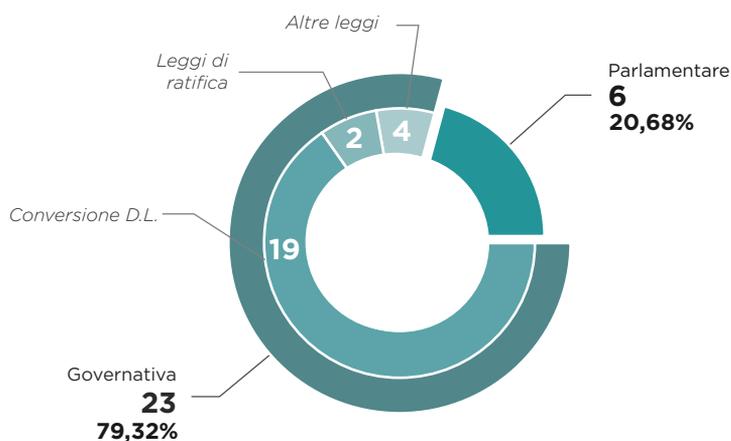
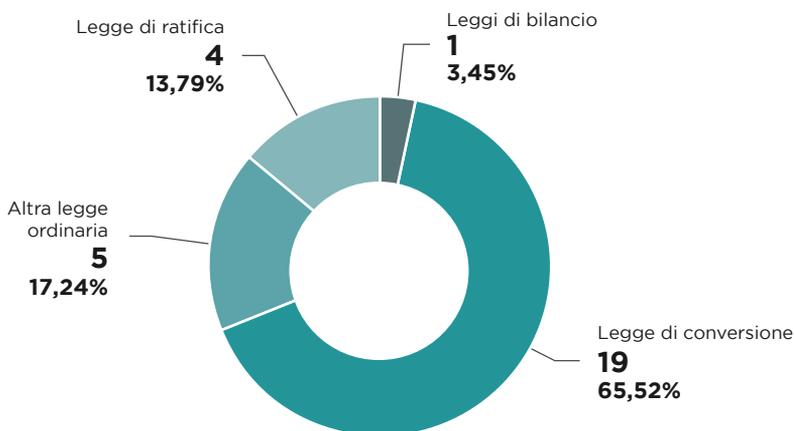


Grafico 2 - XIX primi sette mesi - Tipologia delle leggi approvate



LA LEGISLAZIONE NAZIONALE

Grafico 3 - XIX primi sette mesi - Ambito settoriale delle leggi approvate

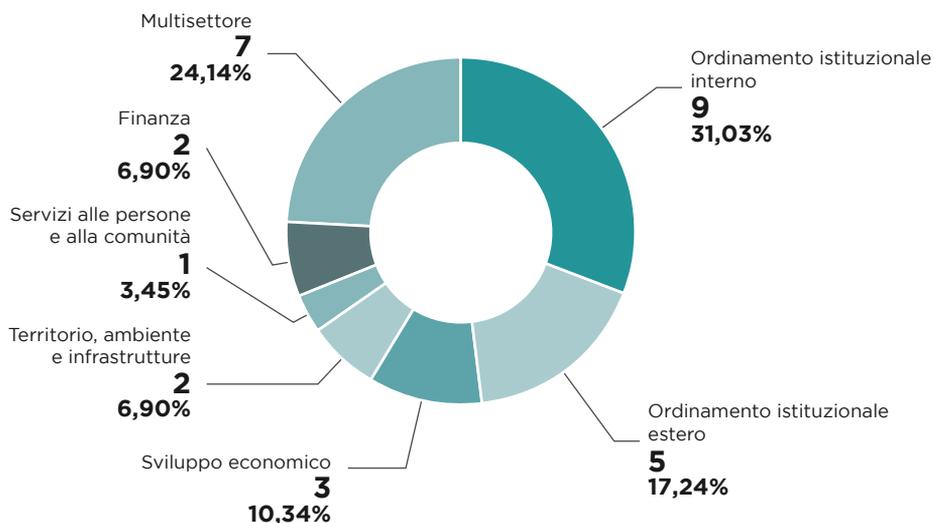
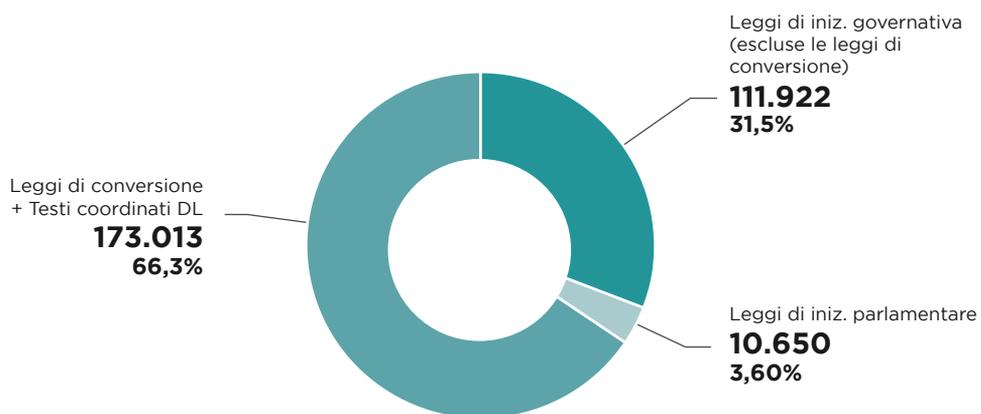


Grafico 4 - XIX primi sette mesi - Numero di parole delle leggi approvate: ripartizione per iniziativa



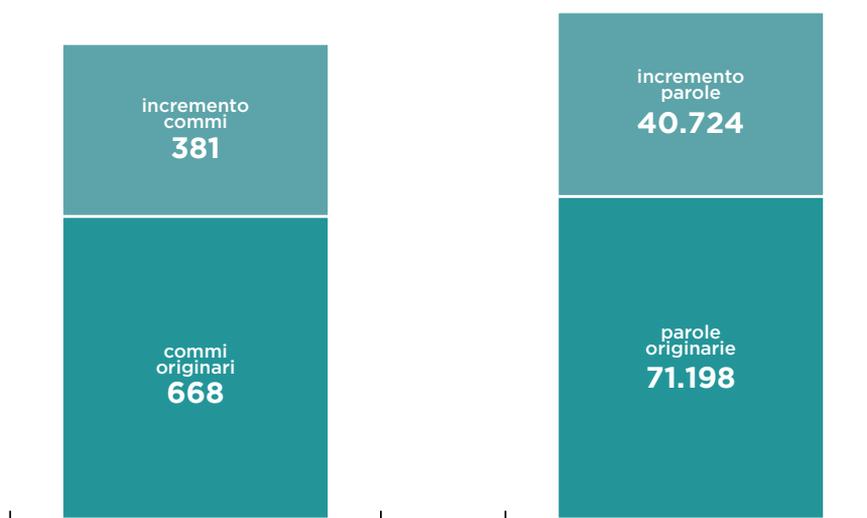
I progetti di legge di iniziativa governativa

Nella **XIX Legislatura** (periodo 13 ottobre 2022 - 13 maggio 2023) sono stati approvati - oltre ai **19** disegni di legge di conversione di decreti-legge - **4** altri disegni di legge di iniziativa governativa, tra i quali la legge di bilancio 2023 (legge n. 197 del 2022).

In particolare, la legge di bilancio 2023 è stata approvata con una sola lettura in ciascuna delle due Camere e la questione di fiducia è stata posta in tutti i passaggi parlamentari di esame.

Tale legge è composta da **1.017** commi e da **105.128** parole. Ha registrato, nel corso dell'*iter* un aumento, rispetto al testo base, di **381** commi e di **39.485** parole. In termini percentuali i testi sono "cresciuti" del **59,91%** con riferimento al numero di commi e del **60,15%** con riferimento al numero di parole.

Grafico 4 - XIX primi sette mesi - Leggi di iniziativa governativa: incremento dei commi e delle parole



Complessivamente le leggi di iniziativa governativa sono composte di **1.049 commi** e di **111.922 parole**; hanno registrato nel corso dell'*iter* un aumento, rispetto al testo base, di **381 commi** e di **40.724 parole**. In termini percentuali i testi sono "cresciuti" del **57,04%** con riferimento al numero dei commi e del **57,20%** con riferimento al numero delle parole.

Il tempo di esame è stato di **23** giorni (**19** giorni in prima lettura e **3** giorni in seconda lettura; si prendono in considerazione i tempi dall'inizio dell'esame in Commissione all'approvazione; non sono considerati i tempi di trasmissione tra le due Camere).

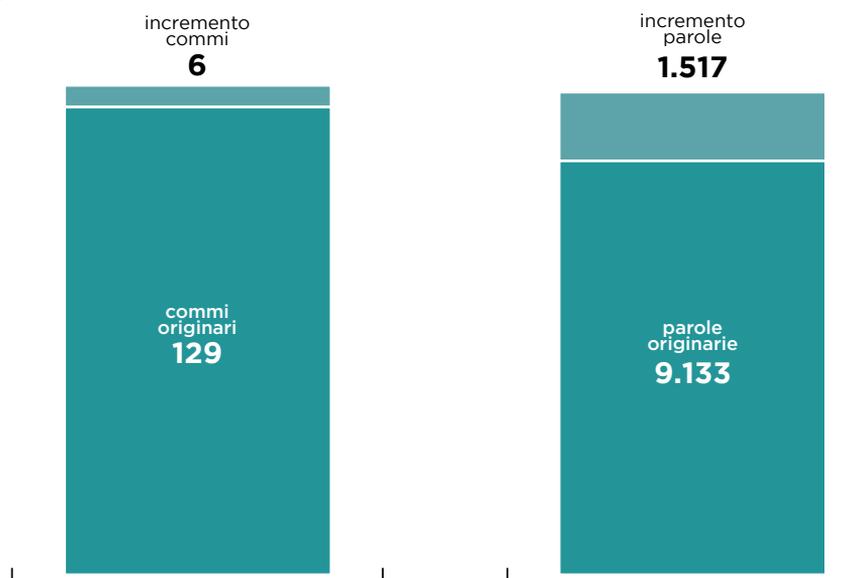
I progetti di legge di iniziativa parlamentare

Nei primi sette mesi della **XIX Legislatura** (periodo 13 ottobre 2022 - 13 maggio 2023) sono state approvate **6** proposte di legge di iniziativa parlamentare, tra le quali quelle istitutive rispettivamente della Commissione parlamentare d'inchiesta sul femminicidio, della Commissione parlamentare d'inchiesta sulle mafie e della Commissione parlamentare d'inchiesta sul ciclo dei rifiuti e su altri illeciti agroalimentari.

La proposta di legge sulla Commissione riguardante il femminicidio è stata approvata in tre letture: dopo la prima lettura al Senato, è stata modificata alla Camera ed è quindi stata approvata in via definitiva al Senato. Le altre leggi sono state approvate in due letture. Le proposte di legge sulle Commissioni riguardanti il femminicidio, le mafie e il ciclo dei rifiuti sono state approvate in sede redigente al Senato. Le altre leggi sono state approvate in sede referente in entrambi i rami.

Le 6 leggi sono composte da **135** commi e da **10.650** parole. Hanno registrato, nel corso dell'*iter*, un aumento, rispetto al testo base, di **6** commi e di **9.133** parole. In termini percentuali i testi sono "cresciuti" del **4,65%** con riferimento al numero di commi e del **16,61%** con riferimento al numero di parole.

Grafico 5 - XIX primi sette mesi - Leggi di iniziativa parlamentare: incremento dei commi e delle parole



Il tempo di esame è stato di **87** giorni (**25** giorni in prima lettura e **31** giorni in seconda lettura; si prendono in considerazione i tempi dall'inizio dell'esame in Commissione all'approvazione; non sono considerati i tempi di trasmissione tra le due Camere).

I decreti-legge

Nella **XIX Legislatura** (periodo 13 ottobre 2022 – 13 maggio 2023) sono stati emanati **27** decreti-legge (1 deliberato dal governo Draghi, 26 dal governo Meloni); di questi **19** sono stati convertiti in legge. Sono decaduti **3** decreti-legge perché sono stati abrogati; il contenuto di questi decreti-legge è però confluito, con emendamenti approvati nel corso dell'*iter* parlamentare, in altri provvedimenti.

Per tutti i decreti-legge convertiti è stata sufficiente una sola lettura in ciascun ramo del Parlamento. Per **9** dei 19 decreti-legge convertiti il Governo ha fatto ricorso alla posizione, in almeno uno dei rami del Parlamento, della questione di fiducia. In 2 di questi casi la questione di fiducia è stata posta in entrambi i rami del Parlamento.

I testi dei decreti-legge coordinati e delle leggi di conversione sono complessivamente composti da **1.446** commi e da **169.611** parole. Essi hanno registrato nel corso dell'*iter* un aumento medio, rispetto al testo base, di **28** commi e di **3.466** parole. In termini percentuali i testi sono "cresciuti" del 56,83% con riferimento al numero di commi e del 63,46% con riferimento al numero di parole. I grafici sottostanti comprendono i commi e le parole delle relative leggi di conversione. Il grafico sottostante si riferisce ai testi coordinati:

Grafico 6 - XIX primi sette mesi - Decreti-legge: incremento dei commi e delle parole



Il tempo medio di esame è stato di **42** giorni (**32** giorni in prima lettura e **8** giorni in seconda lettura; si prendono in considerazione i tempi dall'inizio dell'esame in Commissione all'approvazione; non sono considerati i tempi di trasmissione tra le due Camere).

I decreti legislativi

Nella XIX Legislatura (periodo 13 ottobre 2022 - 13 maggio 2023) sono stati pubblicati nella "Gazzetta Ufficiale" **21** decreti legislativi.

In 13 casi si è trattato di decreti legislativi di recepimento della normativa dell'Unione europea.

Grafico 7 - XIX primi sette mesi - Decreti legislativi: natura

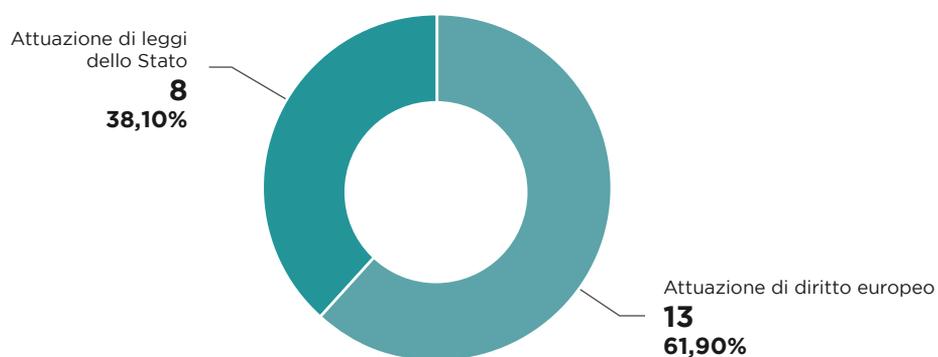
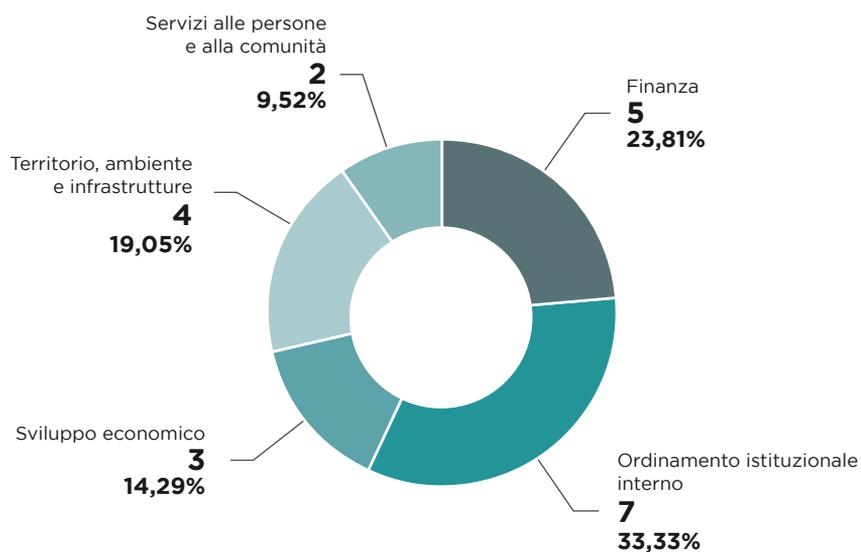


Grafico 8 - XIX primi sette mesi - Ambito materiale dei decreti legislativi



Tra i sei **ambiti di intervento** utilizzati ai fini dell'annuale Rapporto sulla legislazione (1. ordinamento istituzionale, ripartito al suo interno nei sottosettori interno, Unione europea, estero; 2. sviluppo economico e attività produttive; 3. territorio, ambiente e infrastrutture; 4. servizi alle persone e alla comunità; 5. finanza; 6. multisettoriale) in **7** casi si interviene nell'ambito dell'ordinamento istituzionale e in **5** casi in quello della finanza.

Con riferimento, invece, alla **tipologia di incidenza sull'ordinamento** dei decreti legislativi, riprendendo anche in questo caso la classificazione prevista dal Rapporto sulla legislazione (1. norme istituzionali; 2. norme di settore; 3. norme intersettoriali; 4. provvedimenti; 5. manutenzione normativa), prevale la tipologia "normativa di settore" (**13** decreti legislativi), seguita dalla "normativa istituzionale" (**8** decreti legislativi).



2.2: La XVIII e la XVII Legislatura

Nella XVII legislatura (5 marzo 2013-22 marzo 2018) sono state approvate 379 leggi. Nella XVIII (23 marzo 2018-12 ottobre 2022), invece, il numero di leggi approvato è sceso a 315, seppure il dato in questione vada considerato alla luce della più breve durata della Legislatura in questione rispetto a quella precedente (1664 giorni contro 1833).

Il peso dei decreti-legge convertiti sul totale delle leggi approvate è passato dal 21,9% della XVII legislatura al 33% della XVIII Legislatura (in termini di numero di parole, dato disponibile solo per la XVIII legislatura, le leggi di conversione dei decreti-legge occupano il 67,19% del numero di parole totale) mentre il ricorso al voto di fiducia per l'approvazione delle leggi ordinarie è risultato pari al 12,5% dei casi nella XVII e al 20,9% nella XVIII. Per quanto attiene specificamente ai decreti-legge, la questione di fiducia è stata posta, in almeno uno dei rami del Parlamento, nel 43,4% dei casi durante la XVII Legislatura e nel 55,8% nel corso della XVIII.

Nell'iter di conversione dei decreti-legge si è rafforzata significativamente la tendenza al "monocameralismo alternato": la percentuale di casi di conversione senza ritorno nel primo ramo di esame è passata, infatti, dall'88% della XVII Legislatura al 95,2% della XVIII.

Aumenta poi il fenomeno della "confluenza" dei decreti-legge in altri decreti-legge: da 17 su 100 decreti-legge emanati (il 17%) nella XVII legislatura a 41 su 146 (il 28,8%) nella XVIII legislatura.

Anche per le leggi diverse dalle leggi di conversione di decreti-legge si conferma la prevalenza dell'iniziativa governativa.

Dall'analisi dei dati riferiti alla XVIII Legislatura è risultata confermata anche la "capacità trasformativa" del Parlamento, in particolare sui decreti-legge: in termini percentuali, nel corso dell'iter di conversione i testi sono cresciuti del 65,97% con riferimento al numero di commi e del 70,43% con riferimento al numero di parole (contro il 60,29%, in termini di commi, della XVII Legislatura).

Durante la XVIII Legislatura, nel corso della conversione ai decreti-legge sono stati complessivamente approvati 5.343 emendamenti, 5.255 in prima lettura e 88 in seconda lettura. 4.845 emendamenti sono stati approvati nel corso dell'esame in Commissione e 498 nel corso dell'esame in Assemblea. Durante l'iter parlamentare dei provvedimenti approvati definitivamente sono stati, invece, approvati complessivamente 8.498 emendamenti, 8.053 in prima lettura e 445 in seconda lettura. 7.595 emendamenti sono stati approvati in Commissione e 903 in Assemblea.

Con riferimento agli ambiti di intervento è confermata la tendenza a una Legislazione che, almeno assumendo come parametro il numero delle leggi approvate, interviene soprattutto in ambito istituzionale, sia estero che interno.

LA LEGISLAZIONE NAZIONALE

Permane, infine, la tendenza a una legislazione frammentata: aumentano significativamente (da 9 a 61) nella XVIII legislatura le leggi di provvedimento.

Grafico 1 - XVII - Iniziativa delle leggi approvate

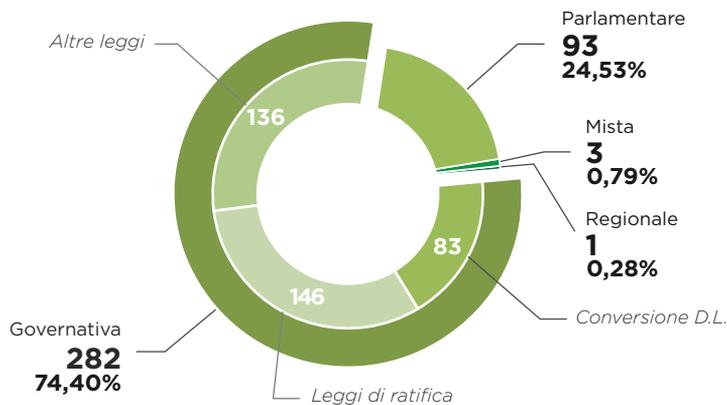
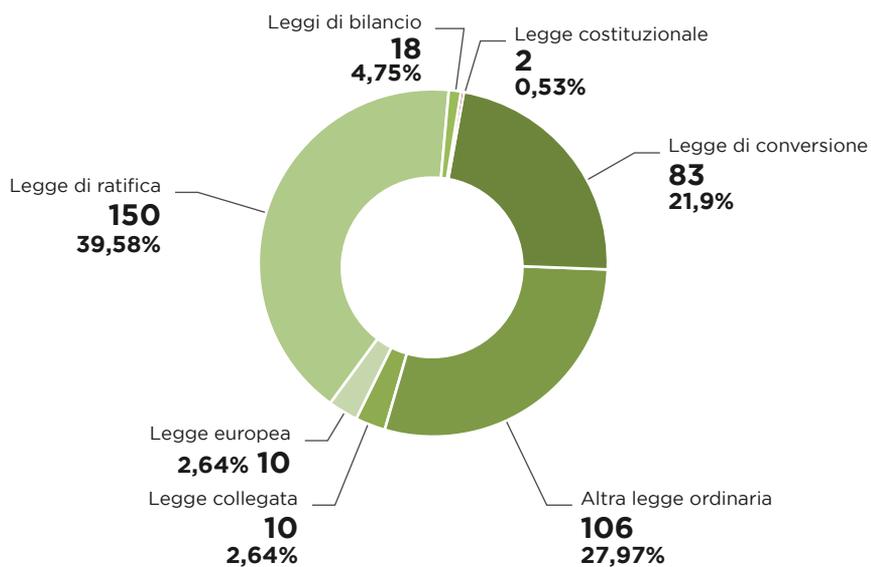


Grafico 2 - XVII - Tipologia delle leggi approvate

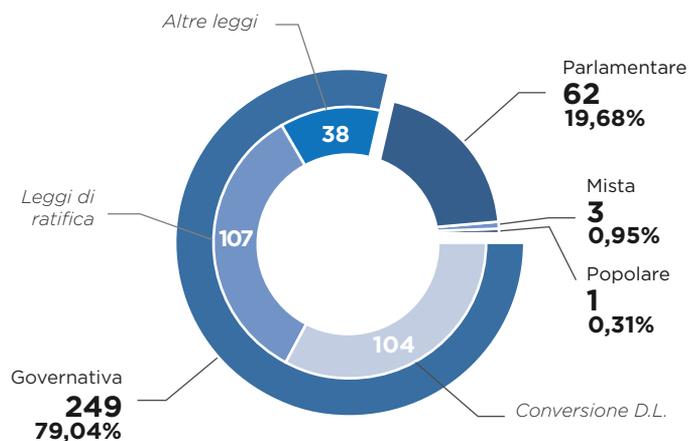


Nella **XVII Legislatura**, durata **1833 giorni**, sono state approvate **379 leggi**, tra cui:

- **due** leggi di **revisione costituzionale**, delle quali una di iniziativa parlamentare (la legge costituzionale n. 1 del 2017, *Modifiche allo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige/Südtirol in materia di tutela della minoranza linguistica ladina*) e una di iniziativa regionale (la legge n. 1 del 2016, *Modifiche allo Statuto speciale della regione Friuli-Venezia Giulia, di cui alla legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1, in materia di enti locali, di elettorato passivo alle elezioni regionali*);
- **377** leggi **ordinarie** (**83** leggi di **conversione** di decreti-legge e **294** altre leggi ordinarie, 199 delle quali di iniziativa governativa, 92 di iniziativa parlamentare e 3 di iniziativa mista: 2 popolare e parlamentare e una parlamentare e governativa). Per l'approvazione di **47** leggi ordinarie il Governo ha fatto ricorso, in almeno un ramo del Parlamento, alla posizione della **questione di fiducia** (in 23 di questi 47 casi la fiducia è stata posta in tutti i passaggi parlamentari e in 4 di questi 23 casi vi sono state 3 votazioni di fiducia).

Sono stati emanati **100 decreti-legge** (3 deliberati dal governo Monti, 25 dal governo Letta, 56 dal governo Renzi e 16 dal governo Gentiloni), **260 decreti legislativi** e **35 regolamenti di delegificazione**.

Grafico 3 - XVIII - Iniziativa delle leggi approvate



LA LEGISLAZIONE NAZIONALE

Grafico 4 - XVIII - Tipologia delle leggi approvate

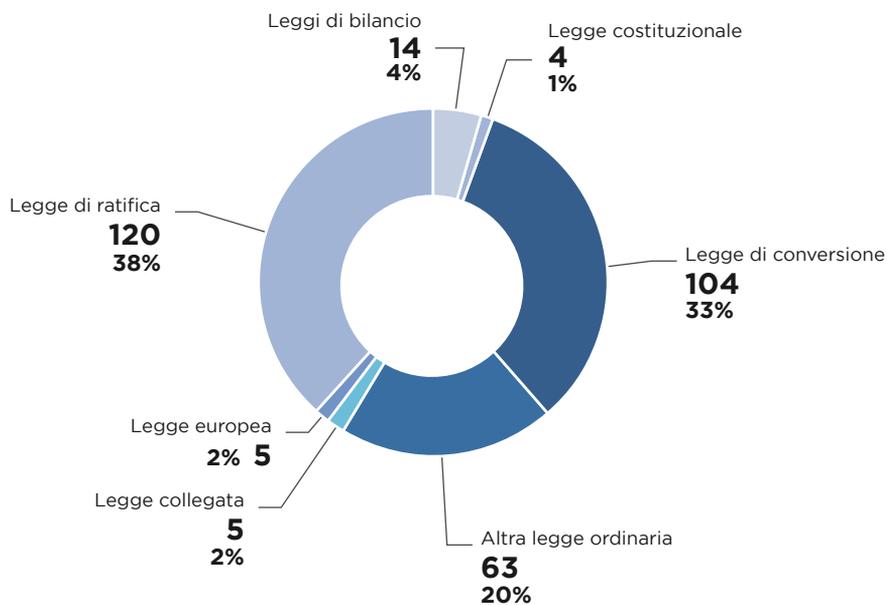
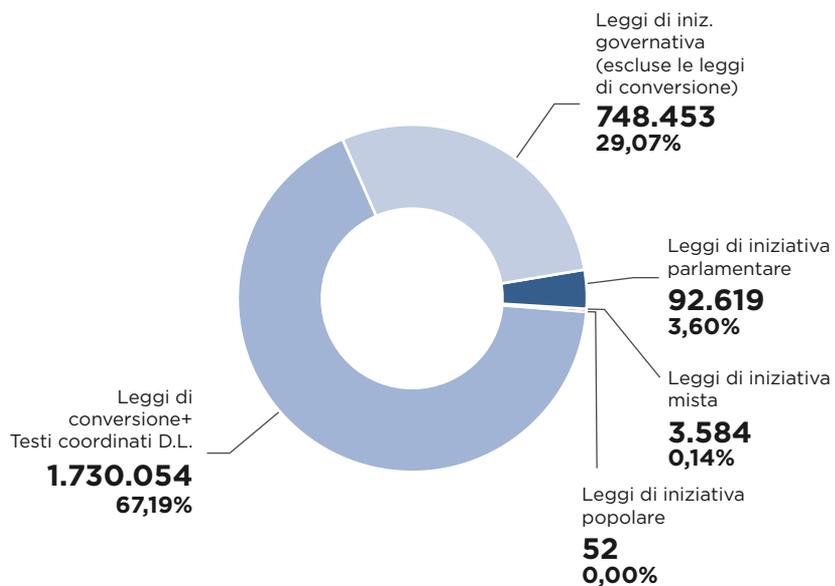


Grafico 5 - XVIII - numero di parole delle leggi approvate: ripartizione per iniziativa



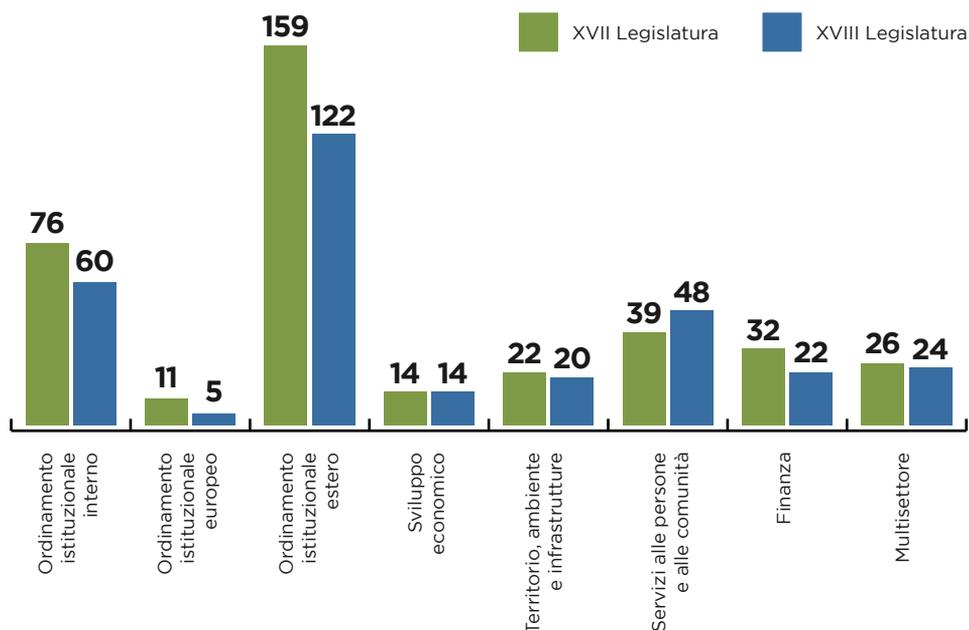
Nella **XVIII Legislatura**, durata **1664 giorni**, sono state approvate, invece, **315** leggi, di cui:

- **quattro** leggi di **revisione costituzionale**, tre di iniziativa parlamentare (la legge costituzionale n. 1 del 2020 di riduzione del numero dei parlamentari, la legge n. 1 del 2021, che modifica l'articolo 58 della Costituzione, in materia di elettorato per l'elezione del Senato della Repubblica e la legge n. 1 del 2022, che modifica gli articoli 9 e 41 della Costituzione, in materia ambientale), una di iniziativa popolare, la legge n. 2 del 2022 di modifica dell'articolo 119 della Costituzione in materia di tutela dell'insularità;
- **311** leggi **ordinarie** (**104** leggi di conversione di decreti-legge e **207** altre leggi ordinarie, 145 delle quali di iniziativa governativa, 59 di iniziativa parlamentare e 3 di iniziativa mista: 2 popolare e parlamentare e una parlamentare e del CNEL). Per l'approvazione di **65** leggi ordinarie il Governo ha fatto ricorso, in almeno un ramo del Parlamento, alla posizione della **questione di fiducia** (in 41 di questi 65 casi la fiducia è stata posta in tutti i passaggi parlamentari).

Sono stati emanati, inoltre, **146 decreti-legge** (4 deliberati dal governo Gentiloni, 26 dal governo Conte I, 54 dal governo Conte II e 62 dal governo Draghi), **164 decreti legislativi** e **17 regolamenti di delegificazione**.

Ambito materiale delle leggi - Confronto tra XVII e XVIII Legislatura

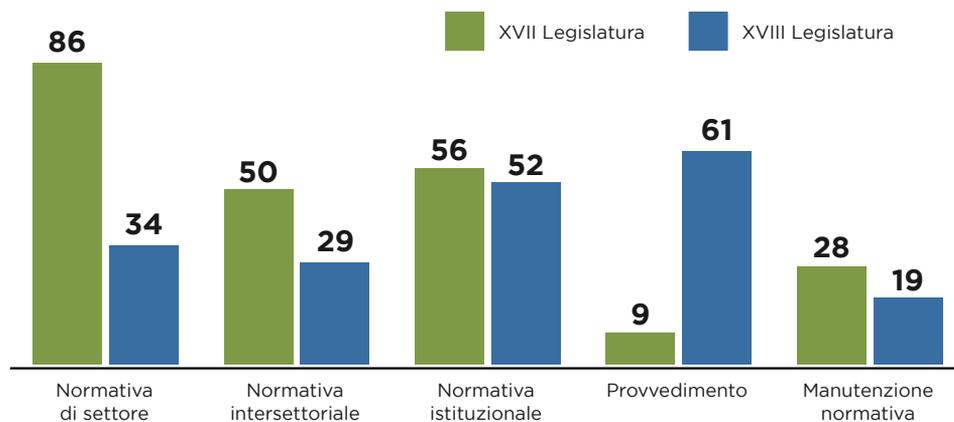
Grafico 6 - Ambito materiale delle leggi - Confronto tra XVII e XVIII Legislatura



Natura delle leggi - Confronto tra XVII e XVIII Legislatura

Dal calcolo sulla natura delle leggi sono escluse le leggi di ratifica di trattati internazionali.

Grafico 7 - Natura delle leggi - Confronto tra XVII e XVIII Legislatura



Le leggi, con esclusione delle leggi di ratifica, sono classificate in:

1. Leggi istituzionali (recano discipline istituzionali a carattere generale);
2. Leggi di settore (incidono su singoli settori dell'ordinamento e il loro contenuto innovativo prevale sulla mera manutenzione normativa);
3. Leggi intersettoriali (incidono contestualmente su più settori);
4. Leggi provvedimento (contenuti di portata limitata e/o si rivolgono ad una platea di beneficiari estremamente limitata);
5. Leggi di manutenzione normativa (contengono limitate modifiche di assestamento alla normativa previgente);

I progetti di legge di iniziativa parlamentare

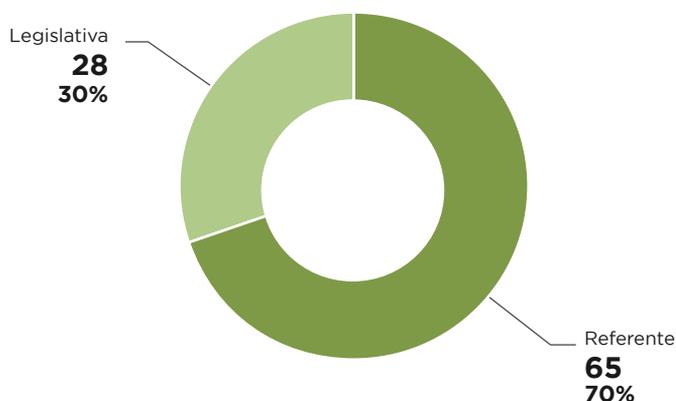
Nella **XVII Legislatura** sono state approvate una legge di revisione costituzionale (la legge costituzionale n. 1 del 2017, *Modifiche allo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige/Südtirol in materia di tutela della minoranza linguistica ladina*) e altri **92** progetti di legge ordinaria di iniziativa parlamentare.

Nella **XVIII Legislatura**, invece, sono state approvate tre leggi di revisione costituzionale (la legge costituzionale n. 1 del 2020 in materia di riduzione del numero dei parla-

mentari, la legge n. 1 del 2021, riguardante l'elettorato per l'elezione del Senato della Repubblica e la legge n. 1 del 2022, che modifica gli articoli 9 e 41 della Costituzione, in materia ambientale) e altri 59 progetti di legge ordinaria di iniziativa parlamentare.

Nei grafici sottostanti la ripartizione delle leggi per sede di approvazione e per numero di passaggi parlamentari.

Grafico 8 - XVII Leggi di iniziativa parlamentare: sede di approvazione



NOTA: I dati prendono in considerazione l'esame svoltosi sia alla Camera sia al Senato. Ai fini della classificazione, si considerano tutte le letture in ognuno dei due rami del Parlamento: in caso di sedi diverse tra Camera e Senato, la sede redigente "prevale" sulla legislativa e sulla referente; la sede legislativa "prevale" sulla referente.

Grafico 9 - XVIII Leggi di iniziativa parlamentare: sede di approvazione

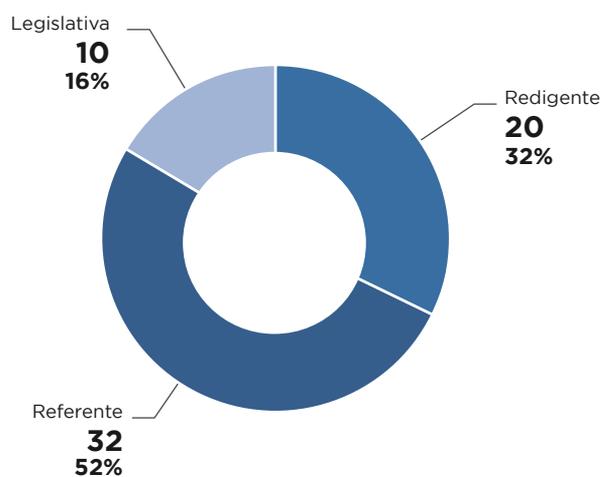
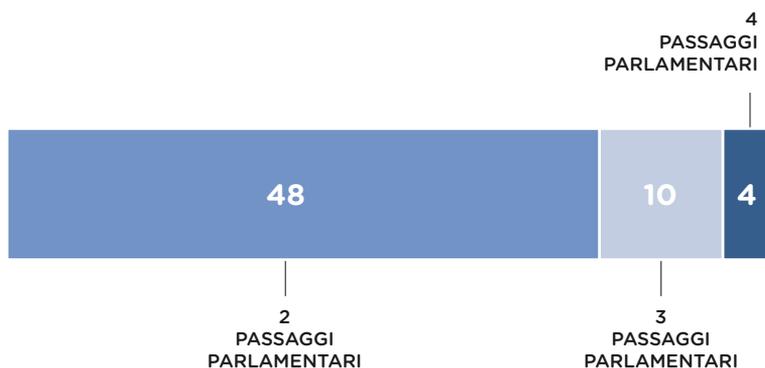


Grafico 10 - XVII Leggi di iniziativa parlamentare: navette



Grafico 11 - XVIII Leggi di iniziativa parlamentare: navette



NOTA: con "2 passaggi parlamentari" sono indicate le leggi per le quali è stato sufficiente un solo passaggio in ciascuna delle due Camere, per un totale appunto di due passaggi complessivi; con "3 passaggi parlamentari" sono indicate le leggi per le quali è stato necessario un secondo passaggio nel primo ramo di esame, per un totale appunto di tre passaggi complessivi e così via.

I progetti di legge di iniziativa governativa

Nella **XVII Legislatura** sono stati approvati - oltre a **83** disegni di legge di conversione di decreti-legge - **199** altri disegni di legge di iniziativa governativa, approvati tutti in sede referente, tranne uno approvato in sede legislativa.

Nella **XVIII Legislatura** sono stati approvati - oltre a **104** disegni di legge di conversione di decreti-legge - **145** altri disegni di legge di iniziativa governativa, approvati tutti in sede referente, tranne 4 approvati in sede redigente ed 1 approvato in sede legislativa.

Nei grafici sottostanti la ripartizione delle leggi per sede di approvazione e per numero di passaggi parlamentari.

Grafico 12 - XVII Leggi di iniziativa governativa (senza DL): sede di approvazione

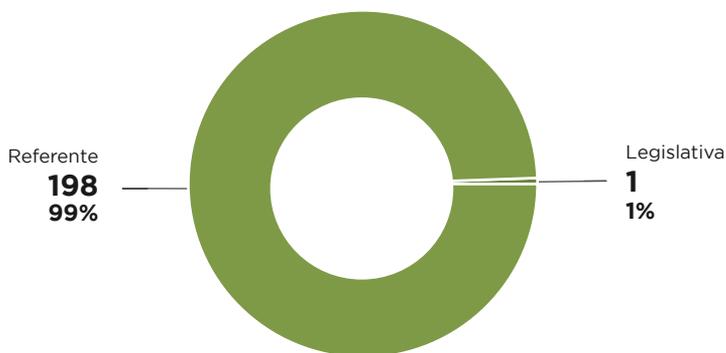


Grafico 13 - XVIII Leggi di iniziativa governativa (senza DL): sede di approvazione

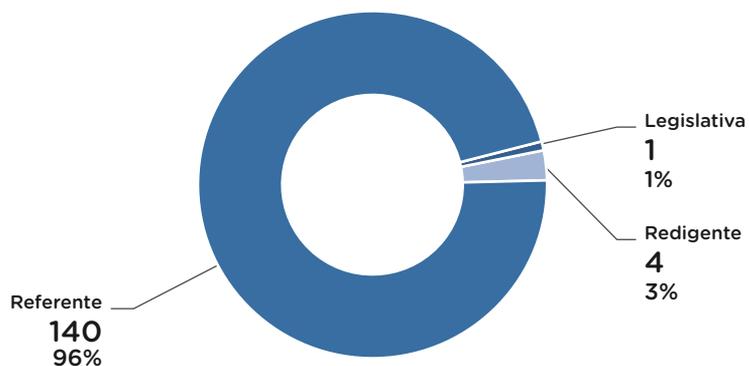
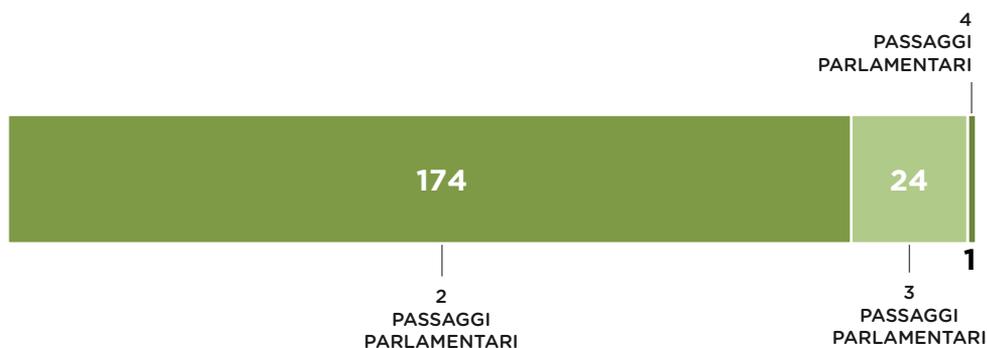


Grafico 14 - XVII Leggi di iniziativa governativa (senza DL): navette

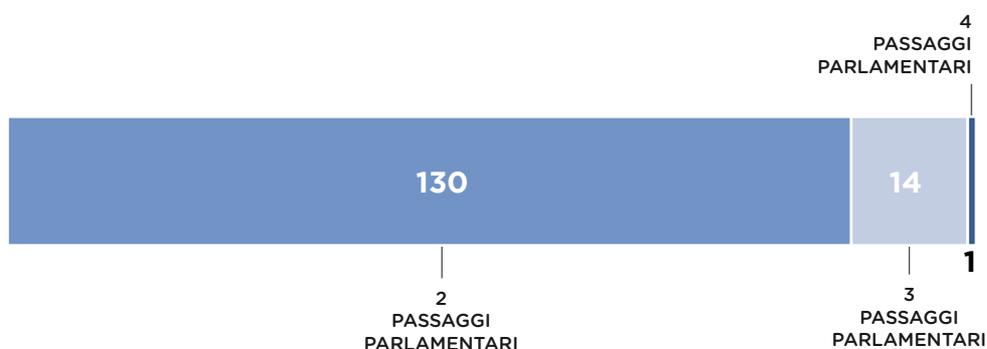


LA LEGISLAZIONE NAZIONALE

Per **quindici** delle leggi di iniziativa governativa approvate il Governo ha posto la questione di fiducia. Per 6 provvedimenti la questione di fiducia è stata posta soltanto in una Camera, per gli altri 9 in entrambi i rami del Parlamento; per la legge di stabilità 2014 (L. 147/2013) la questione di fiducia è stata posta in tutti e tre i passaggi parlamentari di esame.

Il tempo medio di esame è stato di **287** giorni (**152** giorni in prima lettura e **94** giorni in seconda lettura; si prendono in considerazione i tempi dall'inizio dell'esame in Commissione all'approvazione; non sono considerati i tempi di trasmissione tra le due Camere).

Grafico 15 - XVIII Leggi di iniziativa governativa (senza DL): navette



Per **sette** delle leggi di iniziativa governativa approvate il Governo ha posto la questione di fiducia. Per la “legge anticorruzione” (L. n. 3/2019) il Governo ha posto, in uno dei passaggi parlamentari, la questione di fiducia; per le leggi di bilancio 2019 (L. n. 145/2018), 2020 (L. n. 160/2019), 2021 (L. n. 178/2020) e 2022 (L. n. 234/2021) nonché per le leggi di riforma del processo penale (L. 134/2021) e del processo civile (L. 206/2021) la questione di fiducia è stata posta in tutti i passaggi parlamentari di esame.

Il tempo medio di esame è stato di **333** giorni (**166** giorni in prima lettura e **115** giorni in seconda lettura; si prendono in considerazione i tempi dall'inizio dell'esame in Commissione all'approvazione; non sono considerati i tempi di trasmissione tra le due Camere).

I progetti di legge di iniziativa mista

Nella **XVII Legislatura** sono stati approvati **tre** progetti di legge di iniziativa mista. Due derivano da un testo unificato di progetti di legge di iniziativa popolare e parlamentare: la legge n. 52/2015, *Disposizioni in materia di elezione della Camera dei deputati*, e la legge n. 161/2017, *Modifiche al codice delle leggi antimafia e delle misure di preven-*

zione; la terza è la legge n. 103/2017, *Modifiche al codice penale, al codice di procedura penale e all'ordinamento penitenziario*, e deriva da un testo unificato di progetti di legge parlamentari e governativi.

Per l'approvazione di tutte e tre le leggi sono state necessarie due letture nel primo ramo di esame e una nel secondo ramo.

Tutte e tre le leggi sono state approvate in sede referente.

Nella **XVIII Legislatura** sono stati approvati **tre** progetti di legge di iniziativa mista. I primi due approvati sono: la legge in materia di legittima difesa (L. n. 36/2019) e la legge in materia di educazione civica (L. n. 92/2019), entrambi approvati in testi unificati derivanti dalla confluenza di proposte di legge di iniziativa parlamentare e di una proposta di legge di iniziativa popolare; il terzo (L. n. 33/2022) è stato approvato in un testo unificato derivante dalla confluenza di proposte di legge di iniziativa parlamentare e da una proposta di iniziativa del CNEL e riguarda l'iscrizione contemporanea a due corsi di istruzione superiore.

Per l'approvazione della legge n. 36/2019 (legittima difesa) sono state necessarie due letture nel primo ramo di esame e una nel secondo ramo; per l'approvazione della legge n. 92/2019 e della legge n. 33/2022 è stata sufficiente una sola lettura in ciascuno dei rami del Parlamento.

I primi due progetti di legge di iniziativa mista sono stati approvati in sede referente, il terzo è stato approvato in sede redigente.

I decreti-legge

Nella **XVII Legislatura** sono stati emanati **100** decreti-legge (3 deliberati dal governo Monti, 25 dal governo Letta, 56 dal governo Renzi e 16 dal governo Gentiloni); di questi **83** sono stati **convertiti** in legge. Sono **decaduti 17** decreti-legge perché non sono stati convertiti nei tempi previsti o perché sono stati abrogati; il contenuto di questi decreti-legge è però confluito, con emendamenti approvati nel corso dell'*iter* parlamentare, in altri provvedimenti.

Nella **XVIII Legislatura** sono stati emanati **146** decreti-legge (4 deliberati dal governo Gentiloni, 26 dal governo Conte I, 54 dal governo Conte II e 62 dal governo Draghi); di questi **104** sono stati **convertiti** in legge. Sono **decaduti 41** decreti-legge perché non sono stati convertiti nei tempi previsti o perché sono stati abrogati; il contenuto di questi decreti-legge è però confluito, con emendamenti approvati nel corso dell'*iter* parlamentare, in altri provvedimenti.

Nei grafici sottostanti la ripartizione dei decreti leggi convertiti per numero di passaggi parlamentari

Grafico 16 - XVII Leggi di conversione dei decreti-legge: navette

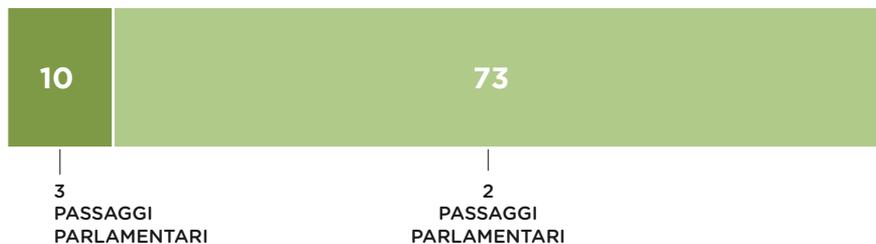


Grafico 17 - XVIII Leggi di conversione dei decreti-legge: navette



Nella **XVII Legislatura**, per **36** degli 83 decreti-legge convertiti il Governo ha fatto ricorso alla posizione, in almeno uno dei rami del Parlamento, della questione di fiducia. In 16 di questi casi la questione di fiducia è stata posta in entrambi i rami del Parlamento. Tre leggi hanno avuto tre votazioni di fiducia.

I testi dei decreti-legge coordinati e delle leggi di conversione sono complessivamente composti da **8.193** commi. Essi hanno registrato, nel corso dell'*iter* un aumento medio, rispetto al testo base, di **36** commi. In termini percentuali i testi sono "cresciuti" del **60,29%** con riferimento al numero di commi.

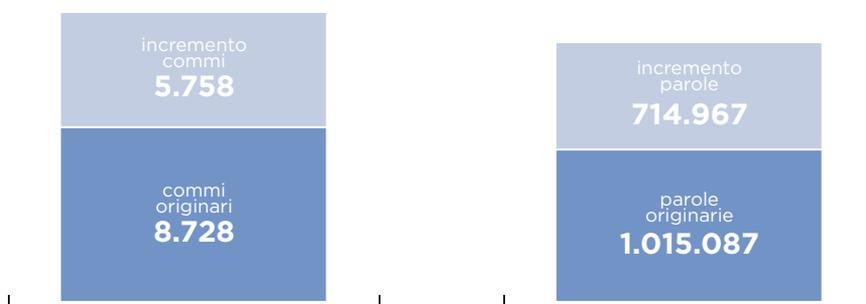
Grafico 18 - XVII Leggi di conversione dei decreti-legge: commi



Nella **XVIII Legislatura**, per **58** dei 104 decreti-legge convertiti il Governo ha fatto ricorso alla posizione, in almeno uno dei rami del Parlamento, della questione di fiducia. In 35 di questi casi la questione di fiducia è stata posta in entrambi i rami del Parlamento.

I testi dei decreti-legge coordinati e delle leggi di conversione sono complessivamente composti da **14.486** commi e da **1.730.054** parole. Essi hanno registrato, nel corso dell'*iter* un aumento medio, rispetto al testo base, di **55** commi e di **6.875** parole. In termini percentuali i testi sono "cresciuti" del **65,97%** con riferimento al numero di commi e del **70,43%** con riferimento al numero di parole.

Grafico 19 - XVIII Leggi di conversione dei decreti-legge: commi e parole



Il tempo medio di esame è stato di **43** giorni (**21** giorni in prima lettura e **8** giorni in seconda lettura; si prendono in considerazione i tempi dall'inizio dell'esame in Commissione all'approvazione; non sono considerati i tempi di trasmissione tra le due Camere).

Durante la XVIII Legislatura, nel corso della conversione ai decreti-legge sono stati complessivamente approvati **5.343 emendamenti**, 5.255 in prima lettura e 88 in seconda lettura. **4.845** emendamenti sono stati approvati nel corso dell'esame in Commissione e **498** nel corso dell'esame in Assemblea. Nel grafico sottostante la suddivisione degli emendamenti in base al presentatore:

Grafico 20 - XVIII Emendamenti approvati in Commissione e Assemblea nelle leggi di conversione del DL



Gli emendamenti - XVIII Legislatura

Nel corso della XVIII Legislatura, durante l'iter parlamentare dei provvedimenti approvati definitivamente sono stati approvati complessivamente **8.498** emendamenti, **8.053** in prima lettura e **445** in seconda lettura.

7.595 emendamenti sono stati approvati in Commissione e **903** in Assemblea. Nel grafico sottostante la ripartizione degli emendamenti approvati per presentatore:

Grafico 21 - XVIII Emendamenti approvati in Commissione e Assemblea

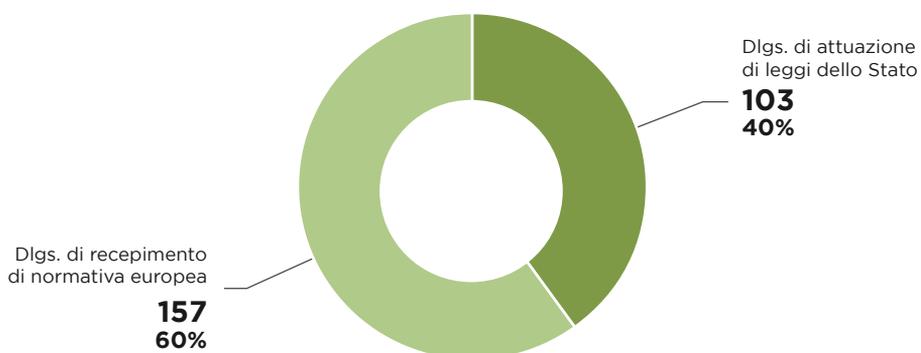


I decreti legislativi

Nella **XVII Legislatura** sono stati pubblicati nella "Gazzetta Ufficiale" **260** decreti legislativi.

In **157** casi si è trattato di decreti legislativi di recepimento della normativa dell'Unione europea mentre in **103** casi i decreti legislativi danno attuazione ad altre leggi dello Stato.

Grafico 22 - XVII - Decreti legislativi: natura



Nella **XVIII Legislatura** sono stati pubblicati nella “Gazzetta Ufficiale” **164** decreti legislativi.

In **127** casi si è trattato di decreti legislativi di recepimento della normativa dell’Unione europea mentre in **37** casi i decreti legislativi danno attuazione ad altre leggi dello Stato.

Grafico 23 - XVIII - Decreti legislativi: natura

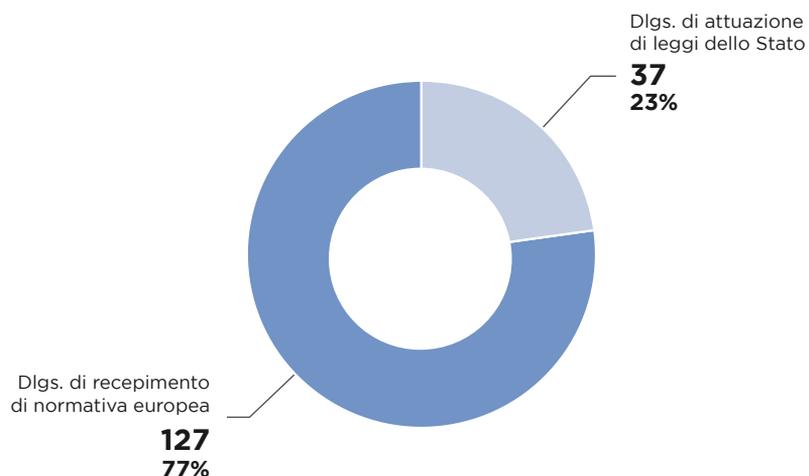
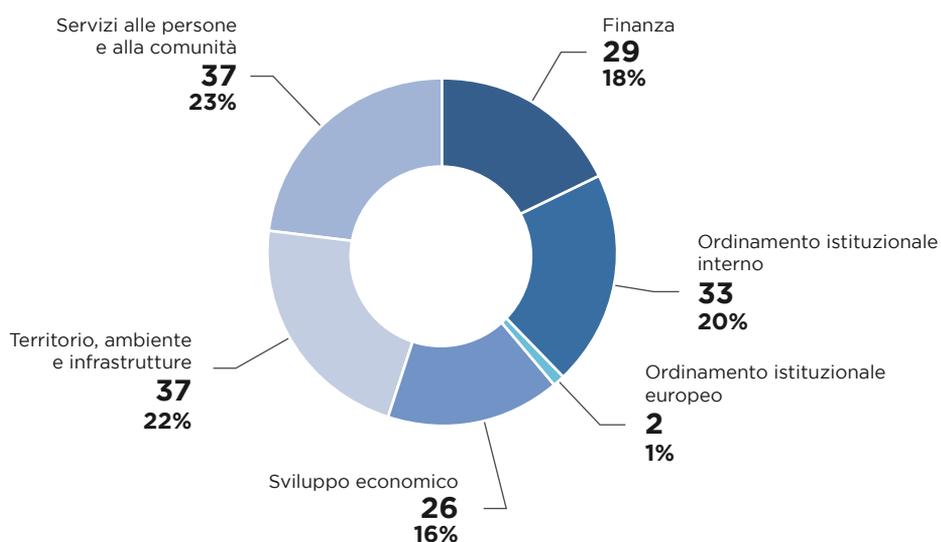


Grafico 24 - XVIII - Ambito materiale dei decreti legislativi





2.3 L'attuazione delle leggi¹

Il processo legislativo in Italia è da tempo caratterizzato dalla presenza di un'elevata percentuale di fonti primarie – leggi o atti aventi forza di legge – contenenti molte norme che demandano la disciplina di numerosi e rilevanti aspetti della materia su cui intervengono a successivi **atti secondari** (*DPR, DPCM, DM, provvedimenti dei direttori delle Agenzie, ecc.*), senza i quali l'intervento normativo che si è inteso produrre non può **esplicitamente i propri effetti**. Ciò fino alla conseguenza limite di tradursi in misure la cui concreta rilevanza per i cittadini e le imprese è, di fatto, differita, se non vanificata, essendo subordinata all'effettiva attuazione attraverso l'adozione di norme secondarie, tipicamente decreti ministeriali, ma non solo.

Questa modalità della produzione legislativa è riconducibile a diversi fattori, genericamente riferibili alla crescente **complessità sociale** e alla necessità di intervenire frequentemente con urgenza per fronteggiare situazioni di **crisi economico-finanziaria** o internazionale.

In una diversa prospettiva, la prassi del rinvio operato dalla legge alle norme secondarie è da alcuni ritenuta espressione di difficoltà di natura politica nel conseguire un accordo sui contenuti sostanziali, così favorendo, di fatto, la traslazione della decisione dalla sede parlamentare a quella tecnico-esecutiva.

L'elevato numero di rinvii legislativi a provvedimenti di attuazione caratterizza, come premesso, non solo le leggi formali, ma anche gli atti aventi forza di legge e, in particolare, i **decreti-legge**. Riguardo a questi ultimi, i numerosi rinvii in essi contenuti a provvedimenti attuativi di competenza governativa (regolamenti, decreti del Presidente del Consiglio dei ministri, decreti ministeriali, decreti interministeriali) producono l'effetto di concentrare il procedimento di produzione normativa presso l'Esecutivo, così influenzando sulla distinzione tra funzione legislativa e funzione propriamente esecutiva (e quindi sulla dinamica Governo-Parlamento).

Con riferimento ai decreti-legge si segnala peraltro il fatto che il numero di **rinvii a provvedimenti attuativi** registra spesso un sensibile aumento nella **fase di conversione** rispetto al testo originario, con il risultato che è proprio il passaggio parlamentare ad amplificare una tendenza verso lo spostamento delle scelte normative nell'alveo dell'Esecutivo.

Anche le **leggi annuali di bilancio** sono connotate da un numero molto elevato di disposizioni la cui attuazione presuppone l'adozione di una norma secondaria.

¹ Estratto da Camera dei deputati – Servizio per il controllo parlamentare Monitoraggio e controllo dei provvedimenti attuativi delle leggi, n. 2, giugno 2023 (interamente consultabile anche nella versione on line del Rapporto)

Per offrire una rappresentazione delle dimensioni del fenomeno dell'attuazione delle leggi basti pensare che le citate **315 leggi** nel complesso **approvate** nella **XVIII Legislatura** hanno previsto **2.271 provvedimenti attuativi di rango non legislativo** (al netto dei decreti del Ministro dell'economia di natura meramente contabile); senza prendere in considerazione le leggi di autorizzazione alla ratifica, le leggi di istituzione di Commissioni parlamentari di inchiesta, i decreti-legge in corso di conversione a cavallo tra la XVIII e la XIX Legislatura, si tratta di **33 decreti del Presidente della Repubblica, 1.363 decreti ministeriali, 347 DPCM e 528** atti di altra natura.

In particolare, i **decreti-legge convertiti** hanno previsto **1.463 adempimenti**: 18 decreti del Presidente della Repubblica, 853 decreti ministeriali, 214 DPCM e 378 atti di altra natura. Le altre **leggi ordinarie** hanno previsto **808 adempimenti**: 15 decreti del Presidente della Repubblica, 510 decreti ministeriali, 133 DPCM e 150 atti di altra natura.

L'Esecutivo, a partire dalla scorsa Legislatura, ha inteso imprimere un **impulso all'attuazione delle disposizioni normative non autoapplicative**, anche al fine di recuperare lo *stock* di provvedimenti secondari non emanati accumulatosi nel tempo. In questa prospettiva, è stato rafforzato il ruolo dell'**Ufficio (ora Dipartimento) per il programma di Governo**, nonché definito un **nuovo modello organizzativo e metodo operativo** per una efficace attuazione delle leggi prevede, tra l'altro, la costituzione di una Rete governativa permanente dell'attuazione del programma di Governo coordinata costituita da Nuclei permanenti per l'attuazione del programma di Governo istituiti presso gli Uffici di Gabinetto di ciascun Ministero.

Sul piano della progettazione legislativa sono stati inoltre intensificati gli sforzi per rendere quanto più possibile autoapplicative le disposizioni legislative emanate e comunque limitare il rinvio a fonti normative di natura secondaria.

Quadro di sintesi del monitoraggio dei provvedimenti attuativi

In base al monitoraggio dei **provvedimenti attuativi** previsti da leggi ed atti aventi forza di legge approvati a partire dalla **XVIII Legislatura** risulta che alla data del **15 maggio 2023** sono stati **adottati 1535 provvedimenti** attuativi connessi ad **atti legislativi di iniziativa governativa** (*disegni di legge, decreti-legge, decreti legislativi*), mentre ne **restano da adottare 498**, di cui:

- **299 riferiti ai tre Governi della XVIII Legislatura** (*216 riferiti al Governo Draghi, 64 al Governo Conte II e 19 al Conte I*);
- **199 riferiti ai primi mesi sette mesi del Governo Meloni.**

A questi vanno aggiunti **41** provvedimenti attuativi riferiti alle disposizioni introdotte nel corso dei tre Governi che si sono succeduti nella **XVII Legislatura**, nonché **63** provvedimenti attuativi derivanti da **leggi di iniziativa parlamentare** approvate nella **XVIII** (61) e nella **XIX** (2) Legislatura, per un totale di **602** provvedimenti da adottare.

Nella seguente tabella è indicato il numero dei decreti attuativi da adottare, ripartiti per ciascuna legislatura e per ciascun governo (dati aggiornati al 15 maggio 2023).

Governi		XVII Legislatura		XVIII Legislatura		XIX Legislatura	
Letta	1			Conte I	19	Meloni	199
Renzi	11			Conte II	64	Leggi di iniziativa parlamentare	2
Gentiloni	29			Draghi	216	TOTALE XIX	201
TOTALE XVII	41			Leggi di iniziativa parlamentare	61		
				TOTALE XVIII	360		

Totale provvedimenti attuativi da adottare

602

Con riguardo ai **498** provvedimenti da adottare connessi alle **iniziative legislative governative** approvate nel corso della **XVIII e XIX Legislatura**, si evidenzia come un numero significativo degli stessi, **106** pari a circa il **21,2 per cento**, derivi da **disposizioni introdotte durante l'iter parlamentare**,

Inoltre, di questi 498 provvedimenti, **119**, ossia circa il **24 per cento**, recano **autorizzazioni legislative di spesa**, cui debbono aggiungersene **2** connesse a provvedimenti attuativi derivanti da **leggi di iniziativa parlamentare** approvate nella XVIII Legislatura.

